

Van uitvoerder tot medebeslisser:

de rol van lokale besturen in de meerlagige Europese besluitvorming

Tom Verhelst (Tom.Verhelst@UGent.be)

Inleiding

Naar aanleiding van zijn verkiezing als voorzitter van het Europese stedennetwerk Eurocities verklaarde de Gentse burgemeester Termont: “*Mijn Europees werk levert Gent veel meer op dan als ik in het parlement zou zitten.*”¹ De uitspraak staat symbool voor een belangrijke evolutie die zich de voorbije decennia in de lokale politiek heeft voltrokken: het toegenomen belang van de Europese Unie als bovenlokale overheid. In deze bijdrage bespreken we de gewijzigde rol van lokale besturen in de Europese besluitvorming die volgde uit de vervlechting tussen lokale besturen en de EU.

Traditioneel worden de taken, bevoegdheden en handelingsvrijheid van lokale besturen door de centrale overheid bepaald.² Als gevolg van het federaliseringsproces betreft dit in België de combinatie van de federale staat en de regionale overheden. Met het voortschrijdend Europese integratieproces, en in bijzonder de creatie van de eenheidsmarkt en de ontwikkeling van het regionaal beleid met bijhorende Structuurfondsen in de jaren 1980-1990, zijn lokale overheden echter ook steeds meer onderhevig aan Europese regelgeving en beleid.³ In reactie op hun nieuwe rol als uitvoerder van Europese regels zijn lokale overheden zelf actief gaan inspelen op de kansen die het Europese besluitvormingsproces hen biedt.⁴ Zo trachten ze om lokaalpolitieke belangen op Europees niveau te verdedigen en/of deze formeel in wetgeving te vergrendelen. De dubbele rol als uitvoerder en medebeslisser van Europese regelgeving heeft van lokale besturen in theorie belangrijke actoren in het Europese integratieproces gemaakt.

De bovenstaande evolutie kadert in de benadering van de EU als een systeem van ‘*multi-level governance*’ waarbij wordt bestuurd in niet-hiërarchische beleidsnetwerken van onderling afhankelijke statelijke (supranationale, nationale, regionale en lokale overheden) en niet-statelijke actoren (bijvoorbeeld burgers, bedrijven, etc.).⁵ De notie van een ‘multi-level’ of ‘meerlagig’ bestuur heeft een dubbele implicatie voor ‘nieuwe’ actoren in het Europese besluitvormingsproces⁶, zoals bijvoorbeeld lokale besturen. Aan de ene kant biedt een dergelijk

¹ Peuteman, A., Daniël Termont wordt voorzitter van Eurocities: ‘Mijn Europees werk levert Gent veel geld op’. In: Knack, 16 november, 2016, online geraadpleegd op <http://www.knack.be/nieuws/belgie/daniel-termont-wordt-voorzitter-van-eurocities-mijn-europees-werk-levert-gent-veel-geld-op/article-normal-777203.html> (21 november 2016).

² De Ceuninck, K., Steyvers, K., Valcke, T. en Van Bever, E., Lokale politiek in een multi-level governance systeem: centraal-lokale relaties. In: Reynaert, H. en Steyvers, K. (red.), *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2010, pp.65-77.

³ Goldsmith, M. en Klausen, K.K., European Integration and Local Government: Some Initial Thoughts. In: Goldsmith, M. en Klausen, K.K. (red.), *European Integration and Local Government*. Cheltenham, Edward Elgar, 1997, pp.1-5; John, P., The Europeanisation of Sub-national Governance. In: *Urban Studies*, 37 (5-6), 2000, pp.879-881.

⁴ Schultze, C.J., Cities and EU Governance: Policy-takers or Policy-makers? In: *Regional and Federal Studies*, 13 (1), 2003, p.123.

⁵ Bache, I. en Flinders, M., Themes and Issues in Multi-level Governance. In: Bache, I. en Flinders, M. (red.), *Multi-level Governance*. Oxford, Oxford University Press, 2004, p.3.

⁶ Beyers, J., Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interest associations. In: *European Journal of Political Research*, 41, 2002, pp.594-595.

systeem kansen om op verschillende niveaus bij de beleidsvoering betrokken te worden. Hooghe en Marks noemen dit de “*multiplication of extra-national channels for subnational activity*”.⁷ Aan de andere kant worden de gevolgen van beslissingen op verschillende niveaus ook onderling afhankelijk. Europees beleid wordt zo dus lokaal beleid, en vice versa.

Deze bepalingen hebben belangrijke gevolgen voor de centraal-lokale relaties in de staat. Voor lokale politici kan het in bepaalde gevallen bijvoorbeeld lonender zijn om te participeren in Europese netwerken dan om hun lokaal mandaat te cumuleren met een mandaat op nationaal niveau.⁸ En de directe toegang tot Europese besluitvormers kan lokale overheden meer autonomie geven ten opzichte van de federale en regionale overheid.⁹ Dit betekent echter niet dat traditionele centraal-lokale relaties niet langer van tel zouden zijn, of radicaal worden omgegooid.¹⁰ Bomberg en Peterson stellen hieromtrent: “*It has become impossible to understand relations between local and central government in Europe without considering the impact of the European Union (EU) decisions and decision-making. European union policies (...) have yielded complex relationships between sub-national, national and supranational levels of government.*”¹¹

Politieke wetenschappers gebruiken de term ‘Europeanisering’ om de complexe relatie tussen lokale overheden en de EU aan te duiden. Voor Hamedinger en Wolffhardt betekent Europeanisering “*the interplay between actors and institutions on the European and the city level, which leads to changes in local politics, policies, institutional arrangements, discourse, actors’ preferences, values, norms and belief systems on both levels*”.¹² Het begrip omvat een aantal dimensies die de relatie tussen lokale besturen en de EU capteren. De dubbele rol als uitvoerder en medebeslisser van Europese besluitvorming verwijst dan respectievelijk naar de top-down en bottom-up dimensie. Bovendien impliceert de term Europeanisering ook veranderingen op beide niveaus. John schetst het Europeaniseringstraject van een lokaal bestuur bijvoorbeeld als een ladder met verschillende sporten.¹³ Onderaan bevinden zich de minimale stappen: de omzetting van Europese richtlijnen en verordeningen die van bovenaf worden opgelegd, en het verzamelen van Europese informatie. De volgende stappen zijn financieel georiënteerde Europeanisering (bijvoorbeeld meedingen naar Europese subsidies) en participatie in Europese en grensoverschrijdende netwerken. De laatste stap vervolmaakt het traject en omvat de transfer van eigen beleid naar de EU en de aanpassing van het eigen beleid in functie van de EU.

⁷ Hooghe, L. en Marks, G., “Europe with the Regions”: Channels of Regional Representation in the European Union. In: Publius: The Journal of Federalism, 26 (1), 1996, p.73.

⁸ Pinson, G., France. In: Goldsmith, M.J. en Page, E.C. (red.), Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism. Oxon, Routledge, 2010, pp.79-80.

⁹ Heinelt, H. en Niederhäfner, S., Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level System. In: European Urban and Regional Studies, 15, 2008, p.173.

¹⁰ Goldsmith, M., Twenty Years On: The Europeanization of Local Government. In: Van Bever, E., Reynaert, H. en Steyvers, K. (red.), The road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe? Brugge, Vanden Broele, 2011, p.48.

¹¹ Bomberg, E. en Peterson, J., Decision-making in the European Union. Implications for central-local government relations. Layerthorpe, York Publishing Services Ltd, 1996, p.1.

¹² Hamedinger, A. en Wolffhardt, A., Introduction. Understanding the interplay between Europe and the cities: Frameworks and perspectives. In: Hamedinger, A. en Wolffhardt, A. (red.), The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks. Amsterdam, Techne Press, 2010, p.28.

¹³ John, P., Local governance in Western Europe. London, Sage, 2001, p.72.

Hoewel sommige auteurs de sequentiële en cumulatieve logica van deze opdeling niet ondersteunen,¹⁴ geeft de ladder van John wel duidelijk aan dat de beide rollen van lokale overheden in Europese besluitvorming een andere dynamiek in zich dragen. Ze vertegenwoordigen als het ware de twee uitersten van een circulair proces:¹⁵ lokale besturen trachten Europese besluitvorming mee te beïnvloeden omdat ze in de praktijk geconfronteerd worden met de gevolgen die de Europese regels met zich meebrengen.¹⁶ Slechts indien lokale besturen zich ten volle van die Europese impact bewust zijn, Europese regels en informatie actief opvolgen, hun organisatie hierop afstemmen en er vervolgens in slagen zich proactief te engageren in het besluitvormingsproces, kunnen zij ‘*Europaproof*’¹⁷ worden genoemd.

In het vervolg van deze bijdrage bestuderen we de dubbele rol van lokale besturen in de meerlagige Europese besluitvorming. Per dimensie presenteren we eerst een theoretische uiteenzetting van de bijhorende rol van de lokale overheid. Vervolgens stoffen we de belangrijkste inzichten met resultaten uit empirisch onderzoek. Zoals John immers terecht aangeeft: “*The extent to which the relationship between sub-national politics and the EU has affected intergovernmental relations and the practice of local policy-making is an empirical matter.*”¹⁸

1. Lokale besturen als uitvoerders van Europese regelgeving

1.1. Theoretische beschouwing

De rol van lokale besturen als uitvoerders van Europese regelgeving vloeit in eerste instantie voort uit het functioneren van de EU als een ‘*regulatory state*’ die een steeds grotere voetafdruk op het lokaal bestuur nalaat.¹⁹ Als ‘*regulatorische staat*’ tracht de EU het economisch leven in de lidstaten actief te sturen door middel van de uitwerking van standaarden, economische ontwikkeling, technische innovatie, werkgelegenheid, nationale veiligheid en regionale inkomstenverdeling. In essentie fungeert de EU zo als een “*scheidsrechter die de regels van het spel bepaalt voor de economische actoren*”.²⁰ Daarnaast tracht de EU ook via allerhande programma’s en financieringsopportuniteiten beleidsobjectieven te promoten bij actoren zoals het maatschappelijk middenveld en lokale besturen (de zogeheten ‘*policy promotion*’).²¹

¹⁴ Raad voor het openbaar bestuur, Met Europa verbonden. Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies. Den Haag, november 2013, p.24.

¹⁵ Goldsmith, M., o.c., pp.35-36.

¹⁶ Hessel, B., De rol van de Nederlandse decentrale overheden in het Europese wetgevingsproces. In: RegelMaat, 2, 2003, p.46; John, P., o.c., 2000, pp.878-879.

¹⁷ Kenniscentrum Europa decentraal, Handreiking Europaproof gemeenten, 2006, p.17.

¹⁸ John, P., o.c., 2001, p.65.

¹⁹ Callanan, M., Subnational Collective Action: The Varied Patterns of Mobilisation of Local Government Associations. In: Local Government Studies, 38 (6), 2012, p.755.

²⁰ Orbie, J., Theorie van de Europese integratie. Ideeën, belangen en instellingen. Leuven, Acco, 2009, pp.168-169.

²¹ Schultze, C.J., o.c., p.124. Volgens Klausen en Goldsmith zijn de Europese programma’s en subsidies de voornaamste reden waarom lokale besturen met de EU aan de slag gaan. Door het vastleggen van prioriteiten en verkiezingsvoorwaarden bepaalt de Commissie grotendeels de band met lokale besturen (Klaussen, K.K. en Goldsmith, M., Conclusion: Local Government and the European Union. In: Goldsmith, M. en Klausen, K.K., o.c., p.238). Europese programma’s en subsidies komen in deze tekst niet expliciet aan bod. Voor een analyse van de Vlaamse context, zie: Verhelst, T., Van Bever, E. en Reynaert, H., Europese programma’s en subsidies voor Vlaamse gemeenten: een surveyanalyse van de activiteit en determinanten tijdens de programmaperiode

Aanvankelijk had Europese regelgeving niet zoveel impact op de lokale overheid. EU-regels concentreerden zich immers op slechts een beperkt aantal beleidsdomeinen waarvoor hoofdzakelijk de nationale of federale overheden bevoegd waren. In de jaren '80 veranderde de situatie echter drastisch met de innoverende wetgeving rond milieu en de interne markt.²² Met de ondertekening van de Europese Akte (Single European Act) in 1987 werd regionaal beleid namelijk een Europese bevoegdheid, terwijl de Akte ook de EU-bevoegdheden uitbreidde inzake leefmilieu, sociaal beleid, industrie en onderzoek & ontwikkeling. In veel lidstaten zijn het net de sub-nationale overheden die verantwoordelijk zijn voor deze beleidsdomeinen.²³ De evolutie voltrok zich zelfs zo snel en ingrijpend dat er een decennium later nagenoeg geen beleidsdomein van het lokaal en regionaal bestuur meer denkbaar was dat *niet* op een of andere manier door Europese regels werd beïnvloed (*cf. infra*).²⁴ De rol van lokale besturen als uitvoerders van Europese regelgeving groeide dus als een direct effect van de verdieping van het Europese integratieproces. Daarbij moeten we opmerken dat deze invloed gemedieerd werd door bestaande intra-statelijke factoren, zoals de grondrechtelijke positie van lokale besturen en de vigerende centraal-lokale relaties.²⁵ Lokale besturen met een uitgebreid functiepakket worden bijgevolg in sterkere mate met Europese regelgeving geconfronteerd.²⁶

De impact van Europese regelgeving komt voort uit een breed gamma van hoofdzakelijk richtlijnen en verordeningen, maar ook Europese verdragen en rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.²⁷ Hoewel EU-regels formeel op de lidstaten van toepassing zijn (en daarbij in de rechtsorde voorrang hebben op nationale regels), en enkel die lidstaten formeel verantwoordelijk zijn voor de correcte omzetting en naleving ervan, zijn lokale besturen in de praktijk mee verantwoordelijk voor de toepassing en handhaving wanneer die regels hun bevoegdheden raken. Europese rechtspraak beschouwt de term 'lidstaat' immers als een verzameling van de centrale overheid en alle decentrale overheden, waaronder alle vormen van lokaal bestuur.²⁸ Dit betekent dat Europese regels de regels van lokale besturen kunnen overrulen, of lokale besturen verplichten (dan wel verbieden) bepaalde maatregelen te nemen die ze zelf niet (of net wel) wenselijk achten.²⁹

2007-2013. In: Reynaert, H. (red.), *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015-2019*. Brugge, Vanden Broele, 2015, pp.131-158; Voor een internationaal perspectief, zie bijvoorbeeld: Zerbinati, S., *Multi-level Governance and EU Structural Funds: An Entrepreneurial Local Government Perspective*. In: *Local Government Studies*, 38 (5), 2012, pp.577-597.

²² John, P., o.c., 2000, p.879.

²³ Huyseune, M. en Jans, T., Brussel als hoofdstad van een Europa van de regio's? Regionale vertegenwoordigingen als Europese beleidsactoren. In: *Brussels Studies*, 2008, 16, p.2.

²⁴ John, P., o.c., 2000, p.879.

²⁵ Jeffery, aangehaald in: de Rooij, R., *The impact of the European Union on local government in the Netherlands*. In: *Journal of European Public Policy*, 9 (3), p.449.

²⁶ Zie bijvoorbeeld: Persson, V., *Sweden. Local government in Sweden: Flexibility and independence in a unitary state*. In: Panara, C. en Varney, M. (red.), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*. Oxon, Routledge, 2013, p.325.

²⁷ Goldsmith, M., *A New Intergovernmentalism?* In: Denters, B. en Rose, L. (red.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Houndmills, Palgrave, 2005, p.240; Kenniscentrum Europa decentraal, o.c., pp.15-17.

²⁸ Kenniscentrum Europa decentraal, o.c., pp.15-18; Van den Bossche, A.-M., *Over Europees recht, lokale besturen en (hun) diensten*. In: Hoornaert, L., Straetmans, G. en Van den Bossche, A.-M. (red.), *Lokale besturen: dichtbij en EU-nabij*. Antwerpen, Intersentia, 2010, pp.2-14.

²⁹ Fleurke, F. en Willemse, R., *The European Union and the Autonomy of Sub-national Authorities: Towards an Analysis of Constraints and Opportunities in Sub-national Decision-making*. In: *Regional and Federal Studies*, 16 (1), 2006, p.85.

De impact van de EU op lokale besturen door middel van regelgeving en beleid heeft belangrijke consequenties op drie niveaus. Ten eerste zorgt de implementatie van Europese regels ervoor dat lokale besturen een wezenlijke bijdrage leveren aan het succes van het Europese integratieproces.³⁰ Omdat de EU zelf niet over de politieke en administratieve capaciteit beschikt om haar beleid concreet te implementeren, vormen lokale besturen een natuurlijke bondgenoot.³¹ We kunnen bijgevolg stellen dat lokale besturen niet enkel door het Europees integratieproces worden beïnvloed, maar dit ook zelf actief mee vormgeven.

De implementatie van Europese regels en beleid heeft ten tweede invloed op de lokale besturen zelf. In negatieve zin voelen lokale besturen EU-regelgeving vaak als beklemmend aan. Hun beleidsautonomie wordt inderdaad deels ingeperkt door regels van een nieuwe bestuurslaag, en overtredingen kunnen worden gesanctioneerd. In positieve zin biedt EU-regelgeving echter ook kansen: die regelgeving kan, bijvoorbeeld via Europese programma's, worden aangewend om eigen beleidsdoelen te (helpen) realiseren, interne expertise op te bouwen, stedenbanden aan te halen of Europese wetgevingsprocessen actief mee te beïnvloeden.³²

Klausen en Goldsmith onderscheiden drie soorten impact van EU-regelgeving.³³ De directe impact bestaat uit wetgeving die de werking van lokale besturen rechtstreeks beïnvloedt, zoals de richtlijnen rond overheidsopdrachten of de richtlijnen voor het indienen van subsidieaanvragen. De indirecte impact verwijst naar de toegenomen harmonisatie van beleid op lokaal niveau ten gevolge van EU-regels. De auteurs denken hierbij aan arbeidsvoorwaarden, milieu en consumentenzaken. Lokale besturen ondergaan daarnaast eveneens impact in derde orde. Omwille van de nieuwe Europese realiteit zijn zowel de technische, institutionele als politieke context van het lokaal bestuur veranderd. Concreet betekent dit enerzijds dat de competitie tussen lokale besturen is toegenomen (bijvoorbeeld voor deelname aan Europese programma's, of het stimuleren van lokale handel en industrie) en anderzijds dat het gedrag en de organisatie van de besturen is geëvolueerd (bijvoorbeeld nieuwe verwachtingen over beleid, nieuwe vormen van samenwerking en onderhandeling, aanpassingen in de organisatie en taakverdeling). De Rynck ziet vier concrete gevolgen van de EU-impact op lokale besturen die hierbij aansluiten: de EU veroorzaakt organisatorische veranderingen in het bestuur; de EU zorgt voor veranderingen in de publieke dienstverlening; de creatie van de interne markt heeft socio-economische gevolgen voor de lokale gemeenschap en de EU betekent een uitdaging voor de grondwettelijke positie van lokale besturen.³⁴

Dit laatste element brengt ons bij de derde grote consequentie van de invloed van Europese regelgeving, namelijk de centraal-lokale relaties tussen de verschillende bestuursniveaus die op scherp worden gesteld. Voor lokale besturen maakt het in essentie niets uit of ze zich aan de Europese dan wel aan hun nationale wetgeving moeten conformeren. Wel daagt de legislatieve impact van de EU de verhoudingen tussen het centraal en het lokaal bestuur uit. Die evolueren van een bipolair gegeven naar een complexere territoriale verhouding tussen drie (of in federale

³⁰ Derenbach, aangehaald in: Guderjan, M., Local Government and European integration – beyond Europeanisation? In: Political Perspectives, 6 (1), 2012, p.114.

³¹ Klausen, K.K en Goldsmith, M., o.c., pp.252-253. Lokale besturen kunnen het integratieproces ook zelf actief en incrementeel vooruithelpen door initiatieven te nemen via deelname aan en ontwikkeling van projecten. Lokale besturen kunnen daarenboven proactief trachten het Europees beleid mee vorm te geven (*cf. infra*).

³² Kenniscentrum Europa decentraal, o.c., pp.17-18; Raad voor het openbaar bestuur, o.c., pp.31-36.

³³ Klaussen, K.K. en Goldsmith, M., o.c., p.252.

³⁴ De Rynck, S., Belgian Local Government: Far Away from Brussels. In: Goldsmith, M. en Klausen, K.K., o.c., p.121.

staten vier) bestuurslagen.³⁵ De centrale overheid blijft dan wel een belangrijk gegeven voor lokale besturen, de top-down impact van de EU zorgt er volgens sommigen voor dat dit belang toch afneemt, en regionale overheden hun positie binnen de staat bijvoorbeeld kunnen verstevigen. Deze discussie is echter eveneens normatief geladen. Hoewel de impact van EU-regels de verhoudingen tussen centrale en sub-nationale overheden kan wijzigen (in het voordeel van die laatsten), ondermijnt hij tegelijk de autonomie van de sub-nationale overheden zelf, evenals het in veel landen grondwettelijk gegarandeerd principe van lokaal zelfbestuur.³⁶ Dit heeft in Nederland bijvoorbeeld tot gevolg dat het traditioneel (en grondwettelijk verankerd) onderscheid tussen autonome lokale taken en (centraal opgelegde) taken van medebewind niet langer strookt met de realiteit. Een derde categorie van lokale taken, die door de EU gedelegeerd zijn, reduceert de handelingsvrijheid van lokale besturen namelijk evenzeer.³⁷

Vanuit juridisch oogpunt heeft de wetgevende impact van de EU op lokale besturen eveneens gevolgen voor de centraal-lokale relaties in de lidstaten. Hierboven vermeldde we reeds dat de implementatie en naleving van EU-regels formele verantwoordelijkheden van de lidstaten zijn. Ook als het lokale besturen zijn die in gebreke blijven bij de naleving van die regels, rust de eindverantwoordelijkheid bijgevolg op de centrale overheid. Mogelijke sancties ten gevolge van een ‘inbreukprocedure’ worden dan op de centrale overheid verhaald.³⁸ In sommige landen heeft deze bepaling verstrekkende gevolgen gehad. In Nederland leidde dit bijvoorbeeld tot een herziening van de supervisie van de centrale staat op de lokale overheden.³⁹ Een nieuwe wet (‘Wet toezicht Europese subsidies’) verleent ministers er het recht om instructies uit te vaardigen aan onder meer lokale besturen over de wettelijkheid en functionaliteit van beslissingen die ze nemen in het kader van een kandidatuur voor Europese subsidies. Een andere wet (‘Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten’) biedt ministers de mogelijkheid om lokale besturen instructies te geven indien deze een inbreuk plegen op EU-recht, of dit dreigen te doen. Als deze instructies niet worden opgevolgd kan de minister de nodige actie ondernemen om de inbreuk te vermijden, zelfs indien dit autonome lokale bewindstaken betreft. Tot slot voorziet de wet in de mogelijkheid om eventuele Europese boetes ten gevolge van de inbreukprocedure op lokale besturen te verhalen.

In het Verenigd Koninkrijk werd eveneens een bepaling in de wetgeving rond lokale besturen geïntroduceerd (‘Localism Act 2011’) die de centrale overheid toelaat Europese boetes op lokale besturen te verhalen indien zij verantwoordelijk zijn voor de inbreukprocedure. Tegelijkertijd bevat de wet echter ook een clausule die lokale besturen informatie over en betrokkenheid bij het Europese regelgevingsproces garandeert indien deze regelgeving hen

³⁵ John, P., o.c., 2000, p.878.

³⁶ Fleurke, F. en Willemse, R., o.c., p.84.

³⁷ Backes, C. en van der Woude, W., The Netherlands. Local authorities in the Polder-Dutch municipalities and provinces. In: Panara, C. en Varney, M., o.c., pp.250-251. Deze vaststelling geldt overigens eveneens voor lokale besturen in Vlaanderen.

³⁸ Avdikos, G., Greece. Local authorities in Greece: Organisation, recent trends, European integration, reform, and the “Kapodistrias” tendency. In: Panara, C. en Varney, M., o.c., pp.147-148; Van den Bossche, A.-M., o.c., pp.11-14. Een goed voorbeeld van dit principe is de Europese boete van 10 miljoen euro die de Belgische staat in 2013 kreeg opgelegd wegens het niet voldoen aan de criteria voor stedelijke waterzuivering uit een richtlijn van 1991, hoewel dit intern een regionale beleidsmaterie betreft en het *de facto* vijf Waalse steden/stedelijke gebieden waren die in overtreding waren.

³⁹ Backes, C. en van der Woude, W., o.c., pp.251-253.

rechtstreeks kan beïnvloeden.⁴⁰ Dergelijke geïnstitutionaliseerde betrokkenheid bij de intrastatelijke positiebepaling komt in diverse landen in meer of mindere mate voor.⁴¹

1.2.De rol van lokale besturen als uitvoerders van EU-regelgeving in de praktijk

Er zijn verschillende manieren om de impact van Europese regelgeving op lokale besturen te bestuderen en presenteren. Zo wordt deze impact regelmatig in een percentage uitgedrukt. Vanuit een top-down perspectief stelt men dat zo'n 70 à 75% van de EU-regelgeving uiteindelijk door lokale of regionale overheden wordt uitgevoerd.⁴² Wanneer men het louter over de lokale overheden heeft, circuleren gelijkaardige percentages.⁴³ Van onderuit bekeken claimen auteurs en instellingen eveneens dat 50 tot zelfs 80% van alle regelgeving waarmee regionale en lokale besturen te maken krijgen, of thema's die er op de politieke agenda staan, in feite Europees zijn bepaald.⁴⁴

Ongeacht het exacte cijfer en perspectief is het duidelijk dat lokale besturen een belangrijke rol spelen in de implementatie van Europees beleid, en substantieel door EU-regelgeving worden beïnvloed. Hoewel een dergelijke kwantificering tot de verbeelding spreekt, blijft ze tegelijk echter abstract, weinig accuraat en daarenboven moeilijk te staven.⁴⁵ Het onderscheid tussen lokale en regionale besturen wordt bijvoorbeeld niet steeds expliciet gemaakt, hoewel dit vooral in federale staten een belangrijk verschil betreft. Bovendien is het exacte cijfer afhankelijk van de nationale context die bepaalt hoever de lokale functielast überhaupt reikt. Tot slot kan men zich afvragen in welke mate dergelijke percentages effectief empirisch zijn vastgesteld. Het is daarom wellicht een betere optie om de impact van de EU op lokale besturen te kwalificeren aan de hand van beleidsdomeinen en concrete voorbeelden.⁴⁶

Hessel en Mortelmans bijvoorbeeld, publiceerden in 1997 een lijvige selectie van EG-regelgeving die op dat moment relevant was voor sub-nationale overheden (i.e. gemeenten, provincies en waterschappen) in Nederland.⁴⁷ De selectie behelst een uitgebreid gamma aan

⁴⁰ Varney, M., United Kingdom. Local government in England: Localism delivered? In: Panara, C. en Varney, M., o.c., pp.354-355.

⁴¹ Committee of the Regions, Procedures for local and regional authority participation in European Policy Making in the member states. European Communities, 2005, 333p.

⁴² Comité van de Regio's, Een nieuw verdrag, een nieuwe rol voor lokale en regionale overheden, 2010, p.8; Van Bever, E., Reynaert, H. en Steyvers, K., The Road to Europe: Main Street or Backward Alley for Local Governments in Europe? In: Van Bever, E., Reynaert, H. en Steyvers, K., o.c., p.16.

⁴³ Plas, P., Europa in de gemeente, de gemeente in Europa. Van jumelage tot dienstenrichtlijn. In: Lokaal, juni 2009, p.15; Windey, J., Naar een vernieuwd Europees bestuurskader: welke rol voor regio's en steden? In: Hoornaert, L., Straetmans, G. en Van den Bossche, A.-M., o.c., p.36.

⁴⁴ CEMR, The European Commission and its impact on local government. Online geraadpleegd op <https://www.uclg.org/en/media/news/check-out-cemr-infographic-european-commission-and-its-impact-local-government> (16 december 2016); De Wachter, B., Europa in het stadhuis. In: Lokaal, april 2008, p.55; Local Government Association, EU policy and lobbying. Online geraadpleegd op <http://www.local.gov.uk/eu-policy-and-lobbying> (22 januari 2015); Moore, C., A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels. In: Regional and Federal Studies, 2008, 18 (5), p.518.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: Raad voor het openbaar bestuur, o.c., pp.29-30.

⁴⁶ We beperken ons overzicht tot het beleid van de Europese Unie. Een voorbeeld van niet-EU beleid dat lokale besturen beïnvloedt, is het Europees Charter voor Lokaal Zelfbestuur dat in 1985 werd uitgevaardigd door de Raad van Europa. Zie: De Becker, A., Belgium. Local government in Belgium: A 'Catch 22' between autonomy and hierarchy. In: Panara, C. en Varney, M., o.c., pp.46-48.

⁴⁷ Hessel, B. en Mortelmans, K.J.M., EG-regelgeving voor de decentrale overheden. Deventer, Kluwer, 1997, 997p.

specifieke bepalingen rond onder meer aanbestedingsprocedures, asielprocedures, afvalstoffen, begrotingsdiscipline, BTW, civiele bescherming, CO²-uitstoot, dienstverlening, fraude, identiteitsbewijzen, kiesrecht, luchtkwaliteit, mensenhandel, milieu, nationaliteitseis, overheidsopdrachten, paspoort, persoonsgegevens, rijbewijs, steunmaatregelen, telecommunicatie, terrorismebestrijding, toerisme, uitstoot benzine, verontreiniging, visum, vrij verkeer personen, werknemers, etc. Verschillende auteurs benadrukken dat de EU op deze manier een impact heeft op zowat het volledige scala aan lokale bevoegdheden: milieu, energie, ruimtelijke ordening en streekontwikkeling, transport, lokale economie, landbouw, handelsstandaarden, overheidsopdrachten, staatssteun, technologie, onderzoek en beroepsopleiding, openbare diensten, e-overheid, consumentenbescherming, gezondheid en veiligheid, vrij verkeer, gelijke kansenbeleid, sociale voorzieningen, huisvesting, armoedebeleid, werkgelegenheid, cultuur, toerisme en onderwijs.⁴⁸

De vier basisvrijheden van de Europese Unie (personen, diensten, goederen en kapitaal), die gelden als de kern van de interne markt en de hoeksteen van de Europese integratie, vormen een belangrijke ‘algemene’ bron van Europese invloed. Ingeschreven in het Verdrag van de werking van de Europese Unie oefenen ze een directe werking uit op de lokale overheid.⁴⁹ Dit impliceert dat gemeentelijke maatregelen, behalve in enkele uitzonderlijke gevallen, het vrij verkeer in de Europese Unie niet mogen schenden. Overheden mogen in het kader van het vrij verkeer van goederen bijvoorbeeld niet discrimineren in hun inkoopbeleid (bijvoorbeeld door het opnemen van specifiek bepalingen in een Europese overheidsopdracht die buitenlandse bedrijven *de facto* uitsluiten). Het vrij verkeer van diensten brengt met zich mee dat toeristen niet mogen worden gediscrimineerd (bijvoorbeeld door hen hogere toegangsprijzen voor musea te laten betalen). Conform het principe van het vrij verkeer van personen is het een bestuur niet zomaar toegestaan om buitenlanders die op hun grondgebied werken, bepaalde sociale voordelen te ontfangen, en moeten werknemers uit verschillende EU-landen gelijk worden behandeld. Het vrij verkeer van kapitaal tot slot brengt bijvoorbeeld met zich mee dat lokale besturen niet zomaar beperkingen mogen stellen aan het aankopen van onroerend goed door andere EU-burgers. Indien een burger van mening is dat een beslissing van een lokaal bestuur deze basisvrijheden schendt, en hem bijgevolg discrimineert, kan hij de beslissing voor de rechter aanvechten.⁵⁰

Volgens Guderjan laat de invloed van EU-wetgeving zich voorts vooral voelen als gevolg van specifiek Europees beleid inzake de interne markt, milieu en cohesie.⁵¹ Verschillende richtlijnen en Europese arresten die verband houden met de interne markt, oefenen een directe invloed uit op lokale besturen. De auteur denkt hierbij aan openbare aanbestedingen, staatssteun, HR-management, openbare dienstverlening en intergemeentelijke samenwerking.

⁴⁸ Callanan, M., o.c., p.754; Goldsmith, M., o.c., 2005, p.240; Greenwood, J., Interest representation in the European Union. Houndmills, Palgrave MacMillan, 2011, p.182; Hessel, B., o.c., pp.46-48; John, P., o.c., 2000, p.879; Schultze, C.J., o.c., p.123; Van de Cruys, R. en Opsomer, B., Europeanisering in een meerlagige bestuurscontext. In: BinnenBand, 82, december 2013, p.8.

⁴⁹ Naast de verdragsbepalingen en bijhorende rechtspraak heeft ook secundair gemeenschapsrecht over deze vrijheden belang voor lokale besturen, zoals bijvoorbeeld de Verordening 1612/68 betreffende het vrij verkeer van werknemers. Zie: Hessel, B., o.c., p.48.

⁵⁰ Kenniscentrum Europa decentraal, o.c., pp.23-32.

⁵¹ Guderjan, M., o.c., p.110; Guderjan, M., Theorising European Integration of Local Government – Insights from the Fusion Approach. In: Local Government Studies, 41 (6), 2015, pp.942-943. Verwijzingen naar concrete richtlijnen en rechtspraak vind je in de tweede referentie. Voor een uitgebreide (juridische) analyse van de impact van Europese regelgeving op lokale besturen inzake diensten van algemeen economisch belang, openbare aanbestedingen en milieu, zie: Hoornaert, L., Straetmans, G en Van den Bossche, A.-M. (red.), o.c., 138p.

Ook de impact van milieuwetgeving is direct aangezien lokale besturen vaak verantwoordelijk zijn voor de implementatie van en controle op het milieubeleid. Ten derde ondervinden lokale besturen meer en meer invloed op beleidsdomeinen waar de EU minder direct regelgevende bevoegdheden heeft, maar via financieringsprogramma's en economische agenda's (bijvoorbeeld Lissabonstrategie, Europa 2020) voornamelijk in het kader van het regionaal beleid en cohesiebeleid wel indirect invloed uitoefent (bijvoorbeeld inzake klimaatverandering, werkloosheid, energievoorziening, economische groei). Indien lokale besturen in aanmerking willen komen voor deelname aan Europese programma's en bijhorende financiering, moeten ze zich immers in regel stellen met de voorwaarden die aan de programma's zijn verbonden (bijvoorbeeld verkiesbaarheidsvoorwaarden, strategische doelstellingen).⁵² Nederlands onderzoek bevestigde deze analyse grotendeels door te stellen dat een aantal specifieke elementen van EU-regelgeving voor lokale besturen de meeste kosten met zich meebrengen, en de lokale beleidsruimte het meest inperken. Dit zijn de aanbestedingsregels en staatssteunregels, de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, en Kaderrichtlijn Water, en de verordening over de toewijzing van het EFRO (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling).⁵³

De Wachter verduidelijkt de bovenstaande inzichten aan de hand van een aantal praktijkgevallen.⁵⁴ De Kaderrichtlijn Water legt de lidstaten bijvoorbeeld criteria op met betrekking tot de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Om deze criteria te halen moeten veel Vlaamse lokale besturen grote bedragen investeren in nieuwe (gescheiden) of aangepaste riolering en betegeling van de stoepen. De energieprestatierichtlijn voor gebouwen legt dan weer verplichtingen op inzake isolatie en verlichting van oude en nieuwe gebouwen om het energieverbruik te doen dalen. Ook hier zijn de kosten om het gemeentelijk patrimonium aan te passen navenant. Europese richtlijnen rond overheidsopdrachten leggen het kader vast dat elke overheid moet volgen bij het plaatsen van een overheidsopdracht.⁵⁵ Voor lokale besturen vergt dit een investering in kennis, opleiding en technische expertise, evenals ICT-voorzieningen in functie van de elektronische aanbestedingsprocedures. En de Europese dienstenrichtlijn bepaalt dat alle overheden erover moeten waken dat ze geen belemmeringen opwerpen voor het vrij verkeer van diensten of de vrije vestiging van dienstverleners. Dit impliceert volgens de auteur dat lokale besturen bijvoorbeeld hun regels in verband met nachtwinkels, terrassen bij horecazaken en kermissen moeten screenen en desgevallend in regel stellen met de richtlijn. Besturen moeten daarnaast meewerken aan een uniek loketsysteem voor dienstverleners in functie van de opgelegde administratieve samenwerking en vereenvoudiging. Tot slot vermeldt De Wachter enkele beleidsinitiatieven van grote steden die mee gestalte geven aan de globale Europa 2020-strategie, gericht op werk, economie en duurzaamheid. Kortrijk zet via een geïntegreerde aanpak van de werkgelegenheid in op een verhoogde arbeidsmarktdeelname. Antwerpen hanteert een integrale onderwijsaanpak om onder meer de ongekwalificeerde schooluitval aan te pakken, en Gent zet, onder meer via deelname aan de 'Burgemeestersconvenant', actief in op milieu, energie en een competitieve en duurzame

⁵² In de literatuur wordt dit '*policy-promotion*' genoemd, zie: Schultze, C.J., o.c., p.124.

⁵³ Interprovinciaal Overleg, Nederlandse provincies voor betere EU-regelgeving, 2015, p.8.

⁵⁴ De Wachter, B., Europa, kansen voor lokale besturen. Brussel, Politeia, 2013, pp.38-46.

⁵⁵ De Europese regels zijn enkel van tel voor openbare aanbestedingen boven bepaalde drempels. In 2014 werden twee nieuwe richtlijnen aangenomen. Hierin worden voor de eerste maal de uitzonderingen voor publiek-publieke samenwerking officieel vastgelegd. Deze uitzonderingen bepalen onder welke (strikte) voorwaarden lokale besturen kunnen samenwerken om bepaalde werken, leveringen of diensten aan te bieden zonder voorafgaandelijke openbare aanbestedingsprocedure. Op die manier bepalen de richtlijnen *de facto* mee de ruimte voor bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerking of verzelfstandiging.

economie. Lokaal beleid is dus vaak nauw verbonden met EU-beleid. Deze concrete, inhoudelijke link kan bovendien ook als opstap fungeren naar subsidieaanvragen in deze domeinen.

De reikwijdte van de Europese regelgevende impact varieert overigens van heel concrete, veeleer technische elementen tot beslissingen die de financiële en politieke kern van de lokale democratie raken. Voorbeelden van de eerste groep zijn de aankoop van speeltuigen en de inrichting van openbare speelterreinen, die onderhevig zijn aan Europese standaarden en regels (bijvoorbeeld inzake de bodemoppervlakte of het soort hout dat wordt gebruikt). Of de zwemwaterrichtlijn die onder meer bepaalt wanneer oppervlaktewater voldoet aan de normen om er veilig te zwemmen (bijvoorbeeld aan zee of in gemeentelijke zwembad).⁵⁶ Europese regels bepalen voorts welke verreikende, geharmoniseerde standaarden en gedetailleerde rapporteringsverplichtingen lokale besturen moeten opvolgen in hun hoedanigheid als controlerende overheid (bijvoorbeeld inzake milieubescherming, voedselhygiëne en landbouwbeleid).⁵⁷ Bij de uitoefening van hun planningsfunctie dienen lokale besturen dan weer rekening te houden met Europese bepalingen voor de beoordeling van de gevolgen voor het milieu, evenals de inspraak van het publiek bij het opstellen van milieuplannen en – programma's.⁵⁸ Lokale bestemmingsplannen (bijvoorbeeld wegtracés, bedrijventerreinen) worden in die context soms geblokkeerd door de rechter omdat ze problemen dreigen te veroorzaken met Europese criteria rond luchtkwaliteit of de bescherming van vogels en de habitat van dieren.⁵⁹ En in hun personeelsbeleid moeten lokale besturen eveneens, net als iedere andere werkgever in de EU, Europese regels respecteren (bijvoorbeeld rond werkomstandigheden en maximale werktijd, wederzijdse erkenning van examens).⁶⁰

De impact van de EU op de instrumentele functies van lokale besturen heeft uiteraard aanzienlijke financiële implicaties. Zo stelt Persson vast dat de extra kosten die Europese bepalingen voor gemeenten in Zweden met zich meebrengen, niet worden meegerekend in het centrale financieringsstelsel van de staat. De financiële toestand van de gemeenten dreigt er bijgevolg te verzwakken – al kan dit deficit ten dele gedempt worden met extra Europese subsidie-inkomsten uit andere projecten.⁶¹ Lokale financiën worden daarnaast ook op directe wijze door Europese bepalingen beïnvloed. De liberalisering van de energiemarkt is hier een goed voorbeeld van.⁶² Via intercommunales speelden de Vlaamse gemeenten vroeger een grote rol in het vervoer en de distributie van elektriciteit en gas – een rol die zich financieel vertaald zag in jaarlijkse dividenden. De Europese vrijmaking van de energiemarkt had echter tot gevolg dat de energie-intercommunales hun activiteiten moesten beperken tot het distributienetbeheer en gemeenten hun dividenden uit de commerciële activiteiten zagen verloren gaan. Europese regels voor staatssteun (inclusief rechtspraak) bepalen dan weer het speelveld voor lokale besturen bij financiële transacties met ondernemingen (bijvoorbeeld subsidies aan een

⁵⁶ De Wachter, B., Europa in het stadhuis. Europees beleid = binnenlands beleid. In: Reynaert, H., Steyvers, K. en Van Bever, E. (red.), Van dorpsstraat tot Straatsburg. Europeanisering van lokale besturen. Brugge, Vanden Broele, 2009, p.52.

⁵⁷ Persson, V., o.c., p.324.

⁵⁸ Frenzel, E.M., Germany. Local government in Germany: An indispensable level of EU governance. In: Panara, C. en Varney, M., o.c., p.114.

⁵⁹ Kenniscentrum Europa decentraal, o.c., pp.70, 74.

⁶⁰ Persson, V., o.c., p.325.

⁶¹ Persson, V., o.c., p.325.

⁶² Van Bever, E., Lokale besturen: verleid of geleid door Europa? In: Reynaert, H., Steyvers, K. en Van Bever, E., o.c., 2009, p.12.

ontwikkelaar voor de realisatie van een vernieuwingsproject, openbare infrastructuur zoals zwembaden, ziekenhuizen, musea of een breedbandnetwerk, deelname aan een project van publiek-private samenwerking).⁶³ En uiteraard wijzen gemeenten op de gevolgen van de Europese begrotingsregels, afgevaardigd in de nasleep van de financieel-economische crisis. Indien de Europese methodiek van het vooropgestelde begrotingsevenwicht strikt zou worden toegepast op elk lokaal bestuur afzonderlijk, zouden lokale investeringen dreigen stil te vallen, of vaker via de duurdere piste van publiek-private samenwerking tot stand komen.⁶⁴

Tot slot vermelden we de Europese bepaling die elke EU-onderdaan actief en passief stemrecht verleent in de lidstaat waar hij of zij op dat moment verblijft (maar geen onderdaan van is) bij zowel de Europese als de gemeenteraadsverkiezingen (Artikel 22.2 en 22.1 VwEU). Volgens Frenzel verbreedt deze bepaling de legitimiteit en verantwoording van het lokaal bestuur.⁶⁵ Alle bovenstaande elementen en voorbeelden indachtig, kunnen we stellen dat nagenoeg het volledige functiepalet van lokale besturen mee door Europese regels wordt bepaald. Zowel als dienstverlener, inkoper, werkgever, actor voor de ontwikkeling van het grondgebied, landeigenaar, regelgever, controleorgaan, vergunningverlener en toezichthouder moet een lokaal bestuur Europese regels in acht nemen.⁶⁶ Hoewel deze Europese regels de autonomie van lokale besturen duidelijk inperken, kadert Frenzel ze in een hoger doel: *“there is a quid pro quo in favour of the consumer, of transparency, and of interconnection of the member states outside central government [...]. This [...] reveals the true value of local government in delivering political integration. Local government shall not provide a protective shield for any national reservation; it ought to be an independent protagonist in order to contribute to the process of European integration, safeguarding the cultural and political diversity of its people and foster tasks of their common agenda, e.g. protection of the environment, equivalent living conditions, and peace.”*⁶⁷

Hoe kijken lokale besturen zelf aan tegen de impact van Europese regelgeving? In 1997 presenteerde De Rynck een analyse van de Europeanisering van de lokale besturen in België onder de veelzeggende titel ‘Belgian Local Government: Far Away from Brussels’.⁶⁸ Het beeld dat uit deze studie naar voren komt is dat van overwegend erg passieve besturen inzake Europeanisering. Gemiddeld waren toen zelfs acht tot negen gemeenten op tien de mening toegedaan dat de EU geen belangrijke impact heeft op beleidsdomeinen zoals sociale zaken, transport en economie – en dit ondanks de grote invloed die EU-beleid in het kader van de interne markt toen reeds uitoefende in de praktijk. De noodzakelijke eerste stap in het interne Europeaniseringsproces, het bewustzijn van de impact van de EU, ontbrak dus nog vaak aan het eind van de vorige eeuw. De auteur zag daar bovendien niet meteen verandering in komen: *“Not a great deal of change in the Europeanisation of Belgian local government is to be expected in the near future. Since most communes are poorly informed and do not see EU policies as exerting much influence upon them, there is no external incentive which could trigger interest in EU affairs.”*

⁶³ Kenniscentrum Europa decentraal, o.c., pp.49-63.

⁶⁴ Vlaamse lokale besturen hanteren daarom hun eigen evenwichtsnormen over verschillende jaren heen en voor alle lokale besturen samen. Zie: Leroy, J., Het Europese begrotingsbeleid en de lokale besturen. In: Lokaal, juli 2013, pp.8-12.

⁶⁵ Frenzel, E.M., o.c., p.123.

⁶⁶ Callanan, M., o.c., p.754; Greenwood, J., o.c., p.182; Kenniscentrum Europa decentraal, o.c., p.9.

⁶⁷ Frenzel, E.M., o.c., p.123.

⁶⁸ De Rynck, S., o.c., pp.121-145.

In 2011⁶⁹ en 2013⁷⁰ voerde het Centrum voor Lokale Politiek van de Universiteit Gent, in samenwerking met de VVSG en VLO, een vervolgonderzoek uit bij respectievelijk de secretarissen en financieel beheerders van de Vlaamse gemeenten en OCMW's. De conclusies van beide studies liggen grotendeels in het verlengde van elkaar en geven een goed beeld van waar Vlaamse gemeenten vandaag staan in hun Europeaniseringstraject. Opmerkelijk is de vaststelling dat het Europabewustzijn van de lokale besturen wel degelijk substantieel is toegenomen tijdens de voorbije decennia. Vooral de impact van de Europese regelgeving wordt nu sterk aanvoeld en door het merendeel van de respondenten zelfs positief beoordeeld. De beleidsdomeinen waar secretarissen en financieel beheerders de impact van EU-regelgeving het meest nadrukkelijk ervaren zijn economisch georiënteerde beleidsdomeinen zoals overheidsopdrachten, milieu, landbouw, en economische en regionale ontwikkeling. De Europese invloed wordt daarentegen minder aanvoeld in de 'zachtere' beleidsdomeinen (bijvoorbeeld sport, cultuur, toerisme en jeugd). Anderzijds stelt nog steeds amper de helft van de Vlaamse lokale besturen belang in de actieve monitoring van Europese regelgeving. Dit hangt nauw samen met de interne organisatie, waar we merken dat slechts een kleine minderheid van de gemeenten personeel heeft dat Europese zaken structureel opvolgt.

Volgens de auteurs van deze studies ligt de kleine schaal waarop Vlaamse lokale besturen opereren mee aan de basis van het feit dat het Europeaniseringsproces nog steeds niet op kruissnelheid is gekomen. Een belangrijke taak is daarom weggelegd voor de VVSG en allerhande stedennetwerken. Zij kunnen informatie over Europese regelgeving opvolgen en collectief verspreiden. Data uit een survey die de stad Antwerpen afnam bij haar partners van het Europese stedennetwerk Eurocities lijken deze stelling te bevestigen.⁷¹ Hoewel Eurocities enkel grotere Europese steden groepeerd, en het lidmaatschap op zich reeds een zeker Europeaniseringsengagement weerspiegelt, zijn kennis en expertise over Europees beleid en regelgeving ook bij deze steden nog geen vanzelfsprekendheden. Een derde van de steden die aan het onderzoek deelnamen heeft bijvoorbeeld geen centraal departement voor Europese zaken. EU-zaken worden dan opgevolgd door een projectmanager of binnen een ander departement van de administratie. De voornaamste taken van zo'n departement zijn de deelname aan Europese netwerken, de coördinatie van Europese activiteiten en het meedingen naar Europese fondsen. Slechts de helft van de Europese departementen volgt EU-beleid en regelgeving actief op – iets wat trouwens vaker gebeurt door een specifiek departement of individuele medewerkers. Slechts in een op vier steden die aan het onderzoek deelnamen is de interesse in Europese zaken bij de administratie groot. Deze interesse wordt dan nog hoofdzakelijk door financieringsopportuniteiten gevoed, en slechts in minder dan de helft van de gevallen door het besef van de impact van Europees beleid en regelgeving. De interesse die wel uitgaat naar Europees beleid betreft overwegend milieuzaken, economische ontwikkeling en mobiliteit. De respondenten wijten de beperkte interesse hoofdzakelijk aan een gebrek aan tijd en personeel. De helft van de steden heeft bovendien geen strategie om daar verandering in te brengen – al staat dit doorgaans wel op de agenda van de administratie en/of politiek. Logischerwijze blijken de respondenten dan ook veeleer ontevreden met de kennis en opvolging

⁶⁹ Van Bever, E., Reynaert, H. en Steyvers, K., Lokale besturen & Europa: Een verkennend onderzoek naar de invloed van Europa op de lokale besturen in Vlaanderen. In: Burger bestuur & beleid, 2011, 7 (4), pp.271-287.

⁷⁰ Van Bever, E. en Verhelst, T., The Multiple Dimensions of the Europeanization of Local Government. An Empirical Exploration of the Flemish Case. Working paper, ECPR General Conference, Bordeaux, 2013, 25p.

⁷¹ We bespreken de originele data van een anonieme web-survey (N=49) die in 2015 werd uitgevoerd door de stad Antwerpen in samenwerking met Eurocities. De Eurodesk van de stad Antwerpen stelde ons deze data ter beschikking. Tot dusver werden de data nog niet officieel gepubliceerd.

van Europees beleid en regelgeving in de stadsadministratie. Zelfs voor veel Europese steden kunnen we daarom stellen dat Europeanisering nog steeds een veeleisend en complex proces is, waarbij deelname aan netwerken zoals Eurocities de eigen Europeaniseringsstrategie, die overwegend op concrete projecten is gericht, moet complementeren.

Ter afsluiting van dit overzicht willen we nog een laatste aspect van het debat rond de impact van EU-wetgeving belichten. Vaak zijn Europese regels onverkort van toepassing op lokale besturen. Het conformeren aan EU-regelgeving werd in de inleiding van deze tekst daarom omschreven als een minimale, van bovenaf opgelegde eerste stap in het Europeaniseringstraject van lokale besturen. Besluiten of handelingen van lokale besturen die indruisen tegen Europese regels kunnen belangrijke consequenties hebben. Dit kan gaan van het terugdraaien van aanbestedingen of het verplicht terugvorderen van onterecht verleende subsidies tot het stilleggen van bouwprojecten of de veroordeling tot een schadeclaim bij burgers en bedrijven.⁷²

Toch voldoen besturen en lidstaten vaak niet aan de verplichtingen omtrent de omzetting en toepassing van Europees recht. Vanaf de jaren 1990 maakte de Europese Commissie hieromtrent gewag van een heus '*compliance deficit*'.⁷³ Dit was voornamelijk het gevolg van de vele richtlijnen die toen werden uitgevaardigd in de context van de interne markt. Het deficit kan zich op diverse manieren manifesteren. Zijn richtlijnen bijvoorbeeld überhaupt omgezet in nationale wetgeving? Gebeurde dit op tijd en correct? Wordt die wetgeving vervolgens correct toegepast en afgedwongen? Wetenschappers die zich over deze vragen buigen, analyseren onder meer de impact van de binnenlandse politieke situatie van de lidstaten, maar ook eventuele administratieve en juridische problemen.⁷⁴ Veel onderzoek naar de implementatie van EU-regels door lokale besturen werd er echter nog niet gevoerd. Een uitzondering hierop is bijvoorbeeld het werk van Bondarouk en Liefverink.⁷⁵ Deze auteurs onderzochten de maatregelen die 13 Nederlandse gemeenten namen inzake luchtkwaliteit om zich te conformeren aan de Europese richtlijn. Hoewel alle gemeenten bleken te voldoen aan de minimale vereisten, gingen sommige gemeenten veel verder dan andere in hun beleidsmaatregelen. De druk van milieuproblemen in de gemeenten op zich was daarbij niet voldoende om verreikende maatregelen te nemen. Ook de gemeentegrootte speelde bijvoorbeeld een rol.

2. Lokale besturen als medebeslissers in Europese besluitvorming

Tot hiertoe hebben we de rol van lokale besturen als uitvoerder van Europese regelgeving besproken. Vanuit dit top-down perspectief beperken Europese regels de autonomie van lokale besturen substantieel. Naast de positieve bijdrage die lokale besturen anderzijds aan het Europese integratieproces kunnen leveren via de implementatie van Europese regels, is er voor lokale besturen nog een andere positieve kant verbonden aan de toegenomen vervlechting met de EU. Het meerlagig karakter van de Europese besluitvorming biedt hen immers evenzeer

⁷² Kenniscentrum Europa decentraal, o.c., pp.5, 17-19.

⁷³ Het begrip '*compliance deficit*' houdt in dat lidstaten er niet in slagen de Europese regelgeving adequaat om te zetten en toe te passen.

⁷⁴ Mastenbroek, E., EU compliance: Still a 'black hole'? In: Journal of European Public Policy, 12 (6), pp.1104, 1115-1116.

⁷⁵ Bondarouk, E. en Liefverink, D., Diversity in sub-national EU implementation: the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands. In: Journal of Environmental Policy & Planning, DOI: 10.1080/1523908X.2016.1267612, pp.10-11.

(nieuwe) kansen om lokale belangen proactief op Europees niveau te verdedigen en de Europese besluitvormingsprocessen zelfs mee te beïnvloeden.⁷⁶ Op dit bottom-up perspectief gaan we in onderstaand overzicht dieper in.

2.1.Theoretische beschouwing

Vanuit een bottom-up perspectief is de EU meer dan louter een ‘regulatorische staat’ die de sub-nationale overheden aanstuurt. De EU is tevens een beleidsarena die deze overheden nieuwe ruimte en mogelijkheden biedt om thema’s aan te kaarten en belangen te promoten doorheen het besluitvormingsproces.⁷⁷ Dit kan onder meer via concrete pogingen om het beleid en de regelgeving te beïnvloeden. In politiekwetenschappelijke kringen worden dergelijke proactieve en dynamische activiteiten aangeduid met het begrip ‘*regulatory mobilisation*’.⁷⁸ Het ‘regulatorische mobilisatieproces’ berust op een eenvoudige logica: de enorme impact van Europese regels op sub-nationale overheden moedigt deze aan om zelf deel te nemen aan het besluitvormingsproces waarvan de uitkomst hen uiteindelijk zal beïnvloeden. Callanan vat deze dynamiek als volgt samen: “*It is clear (...) that there is an incentive for local government in different countries to mobilise to influence new legislative and policy initiatives at EU level (vis-à-vis the EU institutions and/or national government), given the considerable administrative or financial consequences these imply for local authorities.*” Op deze manier kunnen lokale besturen evolueren van passieve ‘*policy-takers*’ naar (pro)actieve ‘*policy-makers*’ in het Europese besluitvormingsproces.⁷⁹

Niettegenstaande het feit dat (vooral) de Europese Commissie het concept van meerlagig bestuur (met inbegrip van de actieve betrokkenheid van sub-nationale overheden) propageert, hebben lokale besturen geen formele bevoegdheden in het Europese besluitvormingsproces.⁸⁰ Net zoals dit het geval is bij de implementatie van EU-regelgeving, zijn de lidstaten (en Europese instellingen) hiervoor formeel verantwoordelijk. De ‘regulatorische mobilisatie’ van lokale besturen kunnen we daarom onder de bredere politiekwetenschappelijke noemer van belangenvertegenwoordiging plaatsen (‘*interest group politics*’, ‘*interest representation*’). De EU definieert belangenvertegenwoordiging in haar transparantieregister als “*activities carried out with the objective of influencing the policy formulation and decision-making processes of the European institutions*”.⁸¹

⁷⁶ De Rooij, R., o.c., p.449; Heinelt, H. en Niederhafner, S., o.c., p.173.

⁷⁷ Fleurke, F. en Willemse, R., o.c., pp.84-85.

⁷⁸ Callanan, M. en Tatham, M., Territorial interest representation in the European Union: actors, objectives and strategies. In: Journal of European Public Policy, 2013, DOI: 10.1080/13501763.2013.829579, p.4. De auteurs definiëren ‘*regulatory mobilisation*’ als “*a proactive, dynamic process where regional and local government interests seek to influence EU policy and legislative outcomes*”. Het concept verwijst dus naar de pogingen om zowel beleid in algemene zin als Europese wetgevende stukken (in hoofdzaak richtlijnen en verordeningen) in specifieke zin te beïnvloeden. Dit laatste aspect wordt ook specifiekier als ‘*legislative lobbying*’ omschreven. Zie: Bouwen, P., Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. In: Journal of European Public Policy, 9 (3), 2002, p.366.

⁷⁹ Schultze, C.J., o.c., p.123.

⁸⁰ Callanan, M., o.c., pp.756-757; Marks, G., Haesly, R. en Mbaye, H.A.D., What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels? In: Regional and Federal Studies, 12 (3), 2002, p.15.

⁸¹ COM, European Transparency Initiative: A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct), p.3, online geraadpleegd op http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_en.pdf (20 juni 2014).

Het ultieme doel van belangenvertegenwoordiging bestaat erin om een beleidsuitkomst te bereiken die zo dicht mogelijk bij de eigen ideale positie aanleunt.⁸² Belangengroepen kunnen verschillende activiteiten inzetten om dat doel te bereiken doorheen het besluitvormingsproces, zoals het bepalen van de politieke agenda, het *framen* van een beleidsthema, algemene input, gedetailleerde amendementen bij wetgevende teksten, legitimiteit en politieke steun, oppositie, en beschouwingen over beleidsmaatregelen en hun implementatie.⁸³ Deze activiteiten kunnen bovendien proactief of reactief worden ingezet.⁸⁴ Bij proactieve activiteit trachten lokale overheden zelf de leiding te nemen om bepaalde thema's op de beleidsagenda te plaatsen. Reactieve activiteit impliceert daartegenover dat de overheden inspelen op de mogelijkheden die de EU hen biedt (of toestaat) tijdens het besluitvormingsproces. Tot slot kan ook het doel van de activiteiten variëren.⁸⁵ In positieve zin kunnen belangengroepen de beleidsmakers ervan trachten te overtuigen een bepaalde gunstige passage, richtlijn of verordening aan te nemen. Negatieve activiteit is gericht op het afblokken van ongunstige passages, verordeningen of richtlijnen.

Vooraleer we nader ingaan op de verschillende kenmerken, strategieën en processen van belangenvertegenwoordiging, moeten we even stilstaan bij de keuze om lokale besturen als een belangengroep te beschouwen. Een belangengroep wordt strikt genomen gedefinieerd als een formeel georganiseerde groep die verenigd is door specifieke politieke doelstellingen en tracht beleidsprocessen te beïnvloeden om die doelstellingen te bereiken.⁸⁶ Strikt genomen zijn lokale overheden dus geen belangengroep. In de politiekwetenschappelijke literatuur rond belangenvertegenwoordiging worden ze echter wel als 'territoriale belangengroep' (en '*non-group actor*') beschouwd.⁸⁷ Diverse auteurs menen immers dat wanneer lokale overheden expliciet trachten om Europese besluitvorming te beïnvloeden, hun activiteiten in essentie niet verschillen van deze van traditionele belangengroepen.⁸⁸ Bovendien, zoals we verderop zullen aantonen, handelen lokale overheden wel vaak via een bepaalde groepering of netwerk wanneer ze activiteiten van belangenvertegenwoordiging ondernemen.

De mogelijke strategieën om Europese besluitvorming te beïnvloeden worden door Bouwen en McCown in twee categorieën onderverdeeld: juridische en politieke strategieën.⁸⁹ De eerste groep ('*litigation*') refereert naar het procederen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Met deze strategie tracht een belangengroep een arrest af te dwingen bij het Hof over de ongrondwettigheid of het onjuist karakter van wetgeving om zo het Europees beleid te

⁸² Klüver, H., The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union. In: European Union Politics, 12, 2011, p.483.

⁸³ Greenwood, J., Interest representation in the European Union. Basingstoke, Palgrave, 2003, p.27.

⁸⁴ Raad voor het openbaar bestuur, o.c., p.41.

⁸⁵ Hauser, H., European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. In: Berkeley Journal of International Law, 29 (2), 2011, p.682.

⁸⁶ Woll, C., Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective. In: Journal of European Public Policy, 13 (3), 2007, p.465.

⁸⁷ Greenwood, J., o.c., 2011, p.17, 176-198.

⁸⁸ Beyers, J., Eising, R. en Maloney, W., Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? In: Beyers, J., Eising, R. en Maloney, W. (red.), Interest Group Politics in Europe. Lessons from EU Studies and Comparative Politics. Oxon, Routledge, 2010, p.6.; Heinelt, H., en Niederhahner, S., o.c., p.174.

⁸⁹ Bouwen, P. en McCown, M., Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union. In: Journal of European Public Policy, 14 (3), 2007, pp.422-443.

veranderen. Deze strategie wordt bijgevolg aangewend om bepaalde belangen te verdedigen aan het eind van de beleidscyclus.⁹⁰

De politieke wetenschap richt zich hoofdzakelijk op de tweede categorie, de politieke strategieën (*'lobbying'*). Beyers deelt deze groep verder op in *'voice'*- en *'access'*-strategieën.⁹¹ De externe *'voice'*-strategie bestaat uit het ruchtbaarheid geven aan een bepaald thema om het beleid en de beslissingen op EU-niveau te beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld via een persconferentie, waar gerichte informatie op een strategisch moment in de beleidscyclus naar een specifiek publiek (electoraat, sleutelfiguren in de besluitvorming) wordt gecommuniceerd. Een andere manier bestaat erin om doelbewust een publieke gebeurtenis op touw te zetten om het algemeen bewustzijn rond een bepaald thema bij de beleidsmakers aan te wakkeren (bijvoorbeeld via een publieke demonstratie). De strategie die belangengroepen in de praktijk het vaakst hanteren is de *'access'*-strategie. Deze strategie verwijst naar de uitwisseling van beleidsrelevante informatie met Europese beleidsmakers via formele en/of informele netwerken. *'Access'*-strategieën worden daarom ook *'inside lobbying'* genoemd, waarbij belangengroepen informatie aanleveren aan Europese actoren met de expliciete bedoeling om Europees beleid en regelgeving te beïnvloeden. In tegenstelling tot de publieke *'voice'*-strategie speelt dit proces zich dus grotendeels af achter de publieke scène van de Europese besluitvorming.

Belangenvertegenwoordiging via de *'access'*-strategie werkt als een soort markt van vraag en aanbod.⁹² Aan de aanbodzijde bevinden zich de belangengroepen die toenadering zoeken tot de Europese instellingen om invloed in het besluitvormingsproces te verwerven. De EU zelf is dan weer vragende partij om technische informatie en steun van diverse belangengroepen te verkrijgen om zo de legitimiteit van haar beleid te verhogen. Europese besluitvormers moeten namelijk beslissingen nemen in een uiterst complexe omgeving.⁹³ Gedetailleerde en praktische informatie over een thema, maar ook informatie over de situatie in de lidstaten of de EU als geheel helpt hen om beleidsthema's volledig te doorgronden en de mogelijke gevolgen van bepaalde maatregelen in de praktijk te voorzien. Daarenboven fungeert input van onderuit als mogelijke legitimering van de beslissingen die uiteindelijk zullen worden genomen. Informatie vormt dan als het ware de pasmunt in de ruilrelatie tussen beide partijen. Indien belangengroepen erin slagen om relevante en kwaliteitsvolle informatie efficiënt te filteren en aan de Europese instellingen te leveren om het beleid te onderbouwen, kunnen ze invloed verwerven in het besluitvormingsproces.

Belangengroepen richten zich tot drie Europese instellingen in hun zoektocht naar invloed op de besluitvorming: de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. De ideale lobbystrategie richt zich gelijktijdig op deze drie instellingen. Toch spelen ze elk een afzonderlijke rol in het besluitvormingsproces, wat een specifieke informatienood met zich meebrengt.⁹⁴ De Commissie wordt doorgaans beschouwd als het

⁹⁰ Coen, D., Empirical and theoretical studies in EU lobbying. In: Journal of European Public Policy, 14 (3), p.340.

⁹¹ Beyers, J., Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. In: European Union Politics, 5, 2004, pp.211-240.

⁹² Bouwen, P. en McCown, M., o.c., p.425; Hauser, H., o.c., pp.691-709.

⁹³ Klüver, H., Informational lobbying in the European Union: The effect of organizational characteristics. In: West European Politics, 35 (3), 2012, pp.491-510. Voor een overzicht van de verschillende soorten informatie, zie: Bouwen, P., o.c., 2002, p.369.

⁹⁴ Bouwen, P., o.c., 2002, pp.365-390.

belangrijkste toegangskanaal (*'access point'*) tot het Europese besluitvormingsproces.⁹⁵ Als initiator en ontwerper van EU-wetgeving en monitor van beleidsimplementatie is deze instelling bij uitstek afhankelijk van input (hoofdzakelijk technische expertise) van belangengroepen. De Commissie richt zich bijvoorbeeld ook expliciet op sub-nationale overheden als belangrijke *'stakeholder'*, en dit vooral via hun collectieve belangenverenigingen.⁹⁶ Bovendien is de initiatiefase van beleidsvoorstellen het uitgelezen moment om invloed uit te oefenen.⁹⁷

Het belang van het Parlement als toegangskanaal is de voorbije jaren toegenomen, onder meer als gevolg van de introductie en uitbreiding van de co-decisieprocedure en de formele bevoegdheden inzake amendering en stemming.⁹⁸ Het Parlement is heel vatbaar voor invloed van buitenaf omwille van de afwezigheid van een vaste politieke meerderheid, waardoor de meerderheid per beleidsthema opnieuw moet worden gevormd.⁹⁹ Terwijl het Parlement als supranationale instelling geacht wordt het Europese belang te bewaken (onder meer via coalities over de landsgrenzen heen), worden de parlementsleden nog steeds in hun eigen lidstaat verkozen – en blijven ze dus sterk verbonden met de eigen achterban. Het Parlement staat daarom open voor informatie over zowel het algemeen Europees als het algemeen nationaal belang.¹⁰⁰

De Raad is tot slot het minst belangrijke toegangskanaal van de drie instellingen omdat de ruimte om beslissingen te veranderen aanzienlijk beperkter is eenmaal een voorstel bij deze instelling is aanbeland. Daarenboven is de Raad de meest intergouvernementele instelling waarin de lidstaten doorgaans een consensus nastreven.¹⁰¹ Ook dit vermindert de potentiële lobbyimpact van belangengroepen. Wel wordt de Raad vaak als laatste redmiddel gezien om vooral via de eigen lidstaat of mediacampagnes het besluitvormingsproces alsnog te beïnvloeden.¹⁰²

Lokale overheden kunnen de Europese instellingen ten slotte via verschillende toegangsroutes (*'access routes'*) benaderen. Wij classificeren deze routes op basis van het analysekader van Beyers.¹⁰³ Hij onderscheidt drie grote routes: een indirect nationale route, een indirect Europese route en een directe route.

De indirect nationale route naar de Europese instellingen verloopt via formele en informele contacten met politici en ambtenaren op regionaal en/of federaal niveau. De indirect Europese route verwijst naar de verschillende types netwerken en associaties van lokale besturen die op Europees niveau georganiseerd zijn. We denken hierbij aan grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld Europese Groeperingen voor Territoriale Samenwerking), *'sectorale'* organisaties die een bepaald type lokale besturen verenigen (bijvoorbeeld Eurocities), representatieve associaties of *'koepelverenigingen'* van lokale besturen (bijvoorbeeld CEMR) en formele instellingen zoals het Comité van de Regio's en het Congres van Lokale en Regionale Overheden. Via de direct nationale route kunnen lokale

⁹⁵ Greenwood, J., o.c., 2011, pp.33-40 ; Hauser, H., o.c., pp.694-696.

⁹⁶ Callanan, M., o.c., p.754; Heinelt, H. en Niederhafner, S., o.c., p.175; Schultze, C.J., o.c., p.121.

⁹⁷ Klüver, H., o.c., 2011, p.485.

⁹⁸ Beyers, J., o.c., 2004, pp.219-220; Heinelt, H. en Niederhafner, S., o.c., pp.175-176.

⁹⁹ Greenwood, J., o.c., 2011, pp.40-43.

¹⁰⁰ Bouwen, P., o.c., 2002, pp.380-381.

¹⁰¹ Greenwood, J., o.c., 2011, pp.27-31.

¹⁰² Beyers, J., o.c., 2004, p.220.

¹⁰³ Beyers, J., o.c., 2002, pp.585-612.

besturen tot slot rechtstreeks in contact treden met de Europese instellingen. De term lokale besturen betreft in deze context niet enkel individuele steden en gemeenten maar ook hun nationale verenigingen, gemeentebedrijven, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, etc. Een ander opmerkelijk instrument in die optiek zijn de lobbykantoren van sub-nationale overheden in Brussel. Deze lobbykantoren worden door zowel individuele besturen, collectieve nationale netwerken als Europees grensoverschrijdende netwerken gebruikt om onder meer toegang te verkrijgen tot het Europese besluitvormingsproces.

De keuze tussen de indirect nationale route en de directe route wordt in sterke mate bepaald door de interbestuurlijke verhoudingen in een lidstaat, evenals partijpolitieke connecties.¹⁰⁴ Tegelijk kan de ‘regulatorische mobilisatie’ van lokale besturen de bestaande interbestuurlijke verhoudingen in een land echter onder druk zetten.¹⁰⁵ De concepten meerlagig bestuur (*‘multi-level governance’*) en bottom-up Europeanisering worden namelijk vaak voorgesteld als opportuniteiten voor lokale besturen om hun lidstaat te omzeilen en Europese instellingen direct te benaderen.¹⁰⁶ Dergelijke activiteit kan ongemerkt plaatsvinden (en/of getolereerd worden door de lidstaat), maar evenzeer uitmonden in een conflict – bijvoorbeeld wanneer beide partijen andere doelstellingen nastreven. Daarnaast kan het voor sub-nationale overheden in bepaalde gevallen lonender zijn om de lidstaat net niet te omzeilen, maar in tegendeel samen te werken in een poging de Europese instellingen te bereiken.¹⁰⁷ Zowel het omzeilen van de staat als de collectieve actie behoren tot de ‘paradiplomatie’, de diplomatie van sub-nationale overheden parallel aan de diplomatie van hun lidstaat.¹⁰⁸ Voor lokale overheden bestaat de kunst erin om per dossier of beleidsthema de juiste strategische keuzes te maken, bijvoorbeeld inzake argumentering, timing, toegangskanalen en routes. De meest effectieve strategie is wellicht om een gediversifieerde mix van routes en kanalen te gebruiken (*‘multi-level venue shopping’*).¹⁰⁹

2.2. De rol van lokale besturen als actoren in Europese besluitvorming in de praktijk

Verschillende onderzoekers legden zich toe op het analyseren van de lobbystrategieën van sub-nationale overheden. Callanan vergeleek de mobilisatiepatronen van de verenigingen van lokale besturen in Engeland, Denemarken en Ierland in de context van Europese milieuwetgeving.¹¹⁰ Een eerste factor die de mobilisatie volgens hem verklaart is het gegeven dat lokale besturen in de drie landen substantieel beïnvloed worden door Europese regelgeving. Bijkomende variabelen verklaren echter de mate waarop de mobilisatie vervolgens plaatsvindt. Volgens Callanan zijn de cruciale variabelen de middelen waarover een vereniging beschikt en het feit of de vereniging als enige de belangen van lokale besturen vertegenwoordigt dan wel deel uitmaakt van een groter geheel aan belangenverenigingen. Het zijn hoofdzakelijk de verenigingen die over veel middelen kunnen beschikken en als enige de belangen van de lokale

¹⁰⁴ Tatham, M., ‘With or without you’? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation. In: *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2010, pp.76-99.

¹⁰⁵ Goldsmith, M., o.c., 2005, p.242.

¹⁰⁶ Fleurke, F. en Willemse, R., o.c., pp.84-85; Heinelt, H. en Niederhafner, S., o.c., p.173.

¹⁰⁷ Callanan, M. en Tatham, M., o.c., pp.7-8; Tatham, M., o.c., pp.77-78, 90.

¹⁰⁸ Tatham, M., o.c., p.77.

¹⁰⁹ Beyers, J., o.c., 2004, p.215; Beyers, J. en Kerremans, B., Domestic Embeddedness and the Dynamics of Multilevel Venue Shopping in Four EU Member States. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25 (2), 2012, pp.263-265.

¹¹⁰ Callanan, M., o.c., pp.770-772.

overheden in hun lidstaat vertegenwoordigen, die actief overgaan tot regulatorische mobilisatie in de EU en de eigen staat. Zij hebben immers meer middelen (bijvoorbeeld budget, technische expertise) om de verschillende toegangskanalen tot de Europese besluitvorming te benutten. Bovendien kunnen ze bogen op schaalvoordelen, en de aanwezige politieke en informatiebronnen bundelen indien ze als enige belangenvertegenwoordiger van lokale overheden in hun land optreden.

Marks, Haesly en Mbaye richtten zich op de motieven van de lobbykantoren die sub-nationale overheden in Brussel openen.¹¹¹ De rangschikking van de verschillende motieven accordeert in grote mate met de sporten van de Europeaniseringsladder die John vooropstelt (*cf. supra*). Kantoren plaatsen de informatiefunctie op de eerste plaats, gevolgd door de netwerk- en verbindingsfunctie. Beleidsbeïnvloeding wordt als minder belangrijk ervaren, al liggen de scores niet zo ver uiteen. Deze ‘politieke’ functie is echter wel de factor waarin de lobbykantoren zich het sterkst van elkaar onderscheiden. In het algemeen vinden de auteurs een sterk verband tussen het budget van een kantoor en de grootte van het kantoor en zijn staf. Beide variabelen oefenen vervolgens een positief effect uit op het belang dat het kantoor in de beïnvloedingsfunctie stelt. Daarnaast komt een bijkomend drievoudig onderscheid naar voren. Regionale lobbykantoren stellen meer belang in deze functie dan lokale lobbykantoren. Individuele regionale lobbykantoren, die vaak een sterke regio vertegenwoordigen, scoren ten tweede (licht) hoger dan de collectieve kantoren. Het sterkste onderscheid vinden de auteurs echter tussen de lokale lobbykantoren onderling. Collectieve kantoren richten zich namelijk veel meer op beleidsbeïnvloeding dan kantoren van individuele steden of gemeenten. De auteurs besluiten daarom: *“It is not the case that regions, and regions alone, are intent on pursuing political influence in the EU. Localities do the same if they can gain through strength of numbers what they lack in individual strength.”*

Callanan en Tatham zijn eveneens de mening toegedaan dat een onderscheid tussen sterke regio’s en sterke verenigingen van lokale overheden enerzijds en zwakkere regio’s en zwakkere verenigingen van lokale overheden of individuele lokale besturen anderzijds de realiteit van de regulatorische mobilisatie van sub-nationale overheden weerspiegelt.¹¹² Dit onderscheid verklaart gedeeltelijk de doelstellingen van de sub-nationale overheden om actief te Europeaniseren, evenals de strategieën en kanalen die ze daarvoor inzetten. Het zijn bijvoorbeeld bovenal de sterkere regio’s en verenigingen van lokale overheden die inzetten op regulatorische mobilisatie. Hun tegenhangers richten zich vaker exclusief op financiële mobilisatie (i.e. meedingen naar Europese financiering via subsidies en programma’s). Sub-nationale overheden die zich mengen in EU-besluitvormingsprocessen gebruiken overigens het vaakst de coöperatieve vorm van paradiplomatie (i.e. handelen in samenspel met de centrale overheid), gevolgd door ‘bypassing’ (i.e. het omzeilen van de centrale overheid), en slechts in derde instantie conflict (i.e. handelen tegen de centrale overheid in). De sterkere overheden maken bovendien nog vaker gebruik van de coöperatieve vorm, zwakkere tegenhangers zullen de centrale overheid meer omzeilen. Tot slot merken de auteurs op dat sub-nationale overheden met een sterkere institutionele positie in de staat frequenter voor coöperatieve paradiplomatie en intra-statelijke lobbykanalen zullen kiezen. Hetzelfde gebeurt wanneer er een partijpolitieke congruentie bestaat tussen de besturen op het centrale en het sub-nationale niveau. Het positieve

¹¹¹ Marks, G., Haesly, R. en Mbaye, H.A.D., o.c., pp.1-23.

¹¹² Callanan, M. en Tatham, M., o.c., pp.1-23.

effect van de institutionele positie wordt nog versterkt wanneer de belangen tussen beide bestuursniveaus compatibel zijn.

Deze studies wijzen ons dus op het belang van collectieve actie voor de belangenbehartiging van sub-nationale overheden op Europees niveau, maar evenzeer op het belang van de interbestuurlijke verhoudingen. Dit geldt ook in omgekeerde zin. In hun vergelijkende studie naar de Europeanisering van lokale besturen in 12 Europese landen wijzen Klausen en Goldsmith op de gevolgen voor de interbestuurlijke relaties die een dergelijke proactieve opstelling met zich meebrengt.¹¹³ In een bepaalde landencluster (Duitsland, Frankrijk, Spanje, Groot-Brittannië) gebruiken lokale en regionale overheden de connectie met de EU bijvoorbeeld als middel om meer autonomie te verkrijgen en hun nationale besturen in bepaalde gevallen te omzeilen. De Europese activiteiten en lobbykantoren van deze besturen dienen dus een politieke doelstelling, en lobbywerk is daar een belangrijke component van.

De feitelijke invloed van lokale besturen, of bij uitbreiding sub-nationale overheden, op het Europese besluitvormingsproces werd nog niet zo vaak onderzocht.¹¹⁴ In algemene zin wordt die invloed veeleer beperkt ingeschat.¹¹⁵ Survey-onderzoek van het CLP (i.s.m. VVSG en VLO), dat we reeds eerder in deze tekst bespraken, peilde bijvoorbeeld naar de rol van de Vlaamse lokale overheden in het Europese besluitvormingsproces.¹¹⁶ In de Vlaamse context blijkt dat actief lobbywerk bij de Europese instellingen door het merendeel van de gemeenten weinig (ca. 40%) tot helemaal niet (ca. 45%) belangrijk wordt bevonden. Die gemeenten zijn bovendien niet van mening dat zij zelf veel invloed kunnen uitoefenen op het Europese besluitvormingsproces. Voor de vertegenwoordiging van hun belangen op Europees niveau kijken de besturen vaker naar de VVSG, gevolgd door de Europese netwerken waarin ze participeren.

Dezelfde trend zien we doorschemeren in de resultaten van de enquête die de stad Antwerpen afnam bij haar partners van het Eurocities-netwerk.¹¹⁷ Zo zetten slechts de helft van de grootsteden hun Europees departement in voor actief lobbywerk. Indien de steden een intern opleidingsprogramma over Europese zaken aanbieden aan hun personeel, komt het lobbywerk daarin slechts sporadisch aan bod. De respondenten menen evenmin dat dit een hoofddoel van dergelijke opleidingen moet zijn. Voor hun lobbywerk bij de EU rekenen veel steden (ca. 80%) bijgevolg op het werk van Eurocities of andere netwerken, veel meer dan zelf direct toegang te zoeken tot de Europese instellingen (ca. 45%).

De dubbele rol van lokale besturen als uitvoerder (top-down) en medebeslisser (bottom-up) in het Europese besluitvormingsproces mag dan wel deel uitmaken van dezelfde circulaire logica, in de praktijk blijkt de cirkel dus nog ver van rond te zijn. Een onderzoek bij provincieraadsleden uit 14 Europese landen bevestigt dit gegeven.¹¹⁸ Enerzijds schatten de

¹¹³ Klausen, K.K. en Goldsmith, M., o.c., pp.242-247.

¹¹⁴ Voor een analyse van de determinanten van invloed van regionale overheden, zie: Bomberg, E. en Peterson, J., *European Union Decision Making: the Role of Sub-National Authorities*. In: *Political Studies*, XLVI, 1998, pp.219-235; Tatham, M., *Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multilevel Politics*. In: *International Studies Quarterly*, 59, 2015, pp.387-400.

¹¹⁵ Greenwood, J., o.c., 2011, p.197.

¹¹⁶ Van Bever, E., Reynaert, H. en Steyvers, K., o.c., 2011b, pp.271-287; Van Bever, E. en Verhelst, T., o.c., 25p.

¹¹⁷ Analyse op basis van originele data die de Eurodesk van stad Antwerpen ons heeft bezorgd.

¹¹⁸ Lidström, A. en Roos, K., *County councils in a multi-level position*. In: Bertrana, X., Egner, B. en Heinelt, H., (red.), *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in provinces, counties, départements and landkreise in the on-going re-scaling of statehood?* London, Routledge, 2016, p.22.

raadsleden de invloed van de EU even groot in als de invloed van de nationale of regionale overheid (ca. 40% vindt die invloed groot). Anderzijds vinden diezelfde raadsleden niet dat hun provincie in omgekeerde richting veel invloed heeft op (vooral) het Europese niveau (ca. 4%). De antwoorden van de Belgische provincieraadsleden in dit onderzoek liggen in dezelfde lijn. Een belangrijk segment is zich ten dele (ca. 35%) of sterk (ca. 35%) bewust van de Europese impact op de provincies. Omgekeerd wordt de impact van de provincies op de EU echter verwaarloosbaar geacht (ca. 70% vindt dat die invloed er niet is, terwijl dit percentage voor het regionale niveau bijvoorbeeld maar zo'n 30% bedraagt).¹¹⁹

Actieve belangenbehartiging op Europees niveau is dus hoofdzakelijk weggelegd voor wat de literatuur de pioniers of proactieve lokale overheden noemt. Zij bevinden zich aan de top van de Europeaniseringsladder (*cf. supra*). Welke factoren liggen aan de basis van zo'n succesvol Europeaniseringstraject? Van Bever, Reynaert en Steyvers publiceerden in 2011 een verzameling gevalstudies waaruit ze concluderen dat de balans stilaan begint over te hellen naar een meer actieve houding van lokale overheden tegenover de EU.¹²⁰ De opportuniteitsstructuur op EU-niveau zelf speelt daarin volgens hen een grote rol. Zo leidt de multiplicatie van institutionele kanalen voor belangenbehartiging (bijvoorbeeld het Comité van de Regio's, individuele en collectieve lobbykantoren) tot een toename aan proactieve lobbycampagnes bij de EU. Maar daarnaast zijn kenmerken van de lokale besturen zelf eveneens van tel. De auteurs denken aan de schaalgrootte, bestuurskracht, personeel, financiële middelen, politiek en/of administratief leiderschap. Het boek van Hamedinger en Wolffhardt, dat een selectie gevalstudies van Europeanisering in een stedelijke context bevat, komt tot gelijkaardige conclusies.¹²¹ Als mogelijke determinanten voor een actief Europeaniseringstraject denken deze auteurs onder meer aan intrinsieke motivatie, politiek/administratief leiderschap en de relatie tussen potentiële voordelen en schaalgrootte.

In 1994 publiceerde John een studie over het lobbywerk van lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk.¹²² Vooraleer de specifieke gevalstudies te bespreken, schetst de auteur een theoretische balans die de pro's en contra's van lobbysucces van (Britse, en bij uitbreiding vaak Europese) lokale overheden in EU-besluitvorming tegen elkaar afzet. Aan de positieve zijde vermeldt John de grotere legitimiteit die lokale besturen als verkozen bestuur bezitten; het opportunisme van de Commissie die de input van lokale besturen kan aanwenden om conflicten met lidstaten te omzeilen; lokale kennis en expertise; lokale netwerken (met de politieke leiders als spil) en politieke netwerken (i.e. de politieke relaties die lokale politici met collega's op bovenlokaal niveau onderhouden). Daartegenover staan echter ook mogelijke hinderpalen. John heeft het dan over de sterke competitie met gespecialiseerde functionele belangengroepen; de rol van de nationale overheid die de ruimte voor lokale actie vaak bepaalt; de politieke cultuur van het lokaal bestuur (die vaak hoofdzakelijk op het financiële aspect van Europeanisering is gericht); de financieel zwakke positie van lokale overheden (wat bijvoorbeeld een rem kan zetten op de opening van een lobbykantoor in Brussel); de structuur van het lokaal bestuur (i.e. de afwezigheid van een sterk regionaal bestuur in 1994, terwijl de Commissie vaak met de

¹¹⁹ Analyse gebaseerd op eigen data die het CLP verzamelde als Belgische partner (o.l.v. Prof. Dr. Valcke) in functie van het Europese onderzoeksproject '*Second Tier of Local Government*'.

¹²⁰ Van Bever, E., Reynaert, H. en Steyvers, K., o.c., 2011a, pp.13-29.

¹²¹ Hamedinger, A. en Wolffhardt, A., Conclusions. The Europeanization of cities: Challenges of an evolving research agenda. In: Hamedinger, A. en Wolffhardt, A., o.c., p.234.

¹²² John, P., Local Government and the European Union Lobbying. In: Contemporary Political Studies, 2, 1994, pp.906-921.

regio's onderhandelt); de kenmerken van de lokale uitvoerende macht (i.e. collegiaal georganiseerd ten nadele van sterk uitvoerend leiderschap dat een ondernemende rol kan spelen) en de zwakke link tussen het VK en de Commissie. Alles samen lijkt de balans, theoretisch gezien, naar de negatieve kant over de hellingen. Het empirisch onderzoek van John bevestigt die conclusie ten dele. Vooral in gevallen waar de doelstelling moeilijker te bereiken en lobbywerk dus veeleisender was, bleken de Britse lokale overheden niet succesvol in hun lobbycampagne.

De Rooij onderzocht het Europeaniseringsproces van 8 gemeenten in Nederland.¹²³ Hij herkent eveneens een aantal nieuwe mogelijkheden die lokale overheden in staat (kunnen) stellen om zich proactief te engageren in de EU. Lokale besturen hebben een sterkere formele positie in de EU, bijvoorbeeld als gevolg van de oprichting van het Comité van de Regio's. De Europese structuurfondsen zijn een tweede opportuniteit. Projecten en programma's van de structuurfondsen worden geïmplementeerd in samenwerking met de nationale overheid en Europese instellingen. Op die manier krijgen gemeenten de kans om rechtstreeks in contact te treden met de EU. Ten derde maken de verschillende netwerken van lokale besturen op Europees niveau het makkelijker om Europees beleid te beïnvloeden, onder meer via directe toegang tot de Europese beleidsmakers. Ondanks deze gunstige opportuniteitsstructuur concludeert de Rooij in algemene zin: *“regulation was seen as something to be dealt with, but not to be influenced.”* Dit betekent volgens de auteur echter niet dat de gemeenten zich helemaal niet proactief opstellen ten aanzien van Europese besluitvormingsprocessen. Indien de gemeente in aanmerking komt voor financiering door de structuurfondsen en effectief financiering ontvangt, gaat ze in sommige gevallen namelijk over tot bottom-up activiteit. Dit effect wordt bovendien versterkt door de gemeentegrootte – waarbij het de grotere gemeenten zijn die zich actiever opstellen. Tot slot besluit de Rooij dat gemeenten die een betere toegang hebben tot nationale politici en ambtenaren, de Europese opportuniteiten eveneens beter benutten.

Nog in Nederland stelde Kiers zich de vraag hoe de strategische keuzes van Nederlandse provincies in het lobbyproces ten aanzien van de EU zich vertalen in het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen.¹²⁴ De kans om effectief invloed te kunnen uitoefenen blijkt groter als de overheden gericht inzetten op bepaalde condities, zoals de keuze waar te handelen (i.e. welke toegangsroute je neemt), wanneer te handelen (i.e. timing) en hoe te handelen (i.e. welke bronnen en mogelijkheden tot samenwerking er ter beschikking zijn). Ze volgen daarbij geen uniform patroon, maar stellen hun strategie af op de specifieke context.

Tot slot bespreken we enkele studies die zich specifiek richten op de collectieve belangenbehartiging van lokale besturen, en hoe die zich vertaalt in invloed op Europese besluitvorming. Heinelt en Niederhafner vergeleken het functioneren en de invloed van de twee meest belangrijke collectieve verenigingen voor de belangenbehartiging van lokale besturen op Europees niveau.¹²⁵ Eurocities groepeerde als netwerk de grote Europese steden, de CEMR (Council of European Municipalities and Regions) overkoepelt de nationale verenigingen van lokale en regionale overheden. Dit onderscheid heeft belangrijke consequenties voor de belangenbehartiging op het Europese toneel, zo stellen de auteurs. Eurocities kan namelijk

¹²³ De Rooij, R., o.c., pp.464-465.

¹²⁴ Kiers, M., Er zijn meerdere wegen die naar Brussel leiden. Strategie en doelbereiking van Nederlandse provincies in Europa. Enschede, Ipskamp Drukkers BV, 2014, pp.185-201.

¹²⁵ Heinelt, H. en Niederhafner, S., o.c., pp.182-184.

rekenen op relatief rijke leden met veel middelen en technische expertise. Met de grootstedelijke problematiek vertegenwoordigt het netwerk ook een duidelijk afgelijnd belang. Dit geeft het netwerk een duidelijk voordeel in het benutten van toegangskanalen tot de EU en vooral in het mobiliseren van expertise om politieke invloed uit te oefenen via argumentatie in specifieke besluitvormingsdossiers. Als keerzijde beperkt de aard en samenstelling van het netwerk de reikwijdte aan beleidsthema's waarop het zich kan profileren, alsook de legitimiteit (i.e. handelen in het 'algemeen belang') die het netwerk kan toevoegen aan de Europese besluitvorming. Voor de CEMR liggen de kaarten omgekeerd. Wat het netwerk mist aan inhoudelijke focus en specifieke lobbyslagkracht (ieder standpunt moet een grote gemeenschappelijke noemer vertegenwoordigen die alle leden tevreden stelt), compenseert het met een grotere legitimiteit als vertegenwoordiger van 'het' lokaal bestuur in Europa. Bij dossiers waar het algemeen Europees belang op het spel staat, heeft de CEMR daarom een lobbyvoordeel.

Empirisch onderzoek naar het Comité van de Regio's, de Europese instelling die de belangen van lokale en regionale overheden formeel vertegenwoordigt in het Europese besluitvormingsproces, nuanceert ten slotte het algemeen gangbaar beeld van een institutie zonder reële invloed. Neshkova, bijvoorbeeld, onderzocht de invloed van het Comité op het standpunt van de Europese Commissie in een aantal beleidsdomeinen.¹²⁶ Het onderzoek toont aan dat het Comité er in ruim een derde van de gevallen in slaagt om de wetgevende beslissingen van de Commissie te beïnvloeden. Deze invloed is bovendien groter inzake regionale beleidsthema's – de kerntaak van het Comité – en in gevallen waarin er meer publieke ontevredenheid is en de amendementen van het Comité meer beleidsrelevantie hebben. Deze bevindingen suggereren opnieuw dat sub-nationale belangenvertegenwoordiging inderdaad kan bijdragen tot het verhogen van de legitimiteit van Europees beleid en regelgeving. Panke, Hönnige en Gollub analyseerden de impact van het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité.¹²⁷ Zij komen eveneens tot de conclusie dat dergelijke consultatieve comités wel degelijk invloed kunnen hebben op Europese besluitvorming, zij het onder een aantal specifieke voorwaarden. De kans op invloed is namelijk groter indien de belangengroep zelf veel administratieve en ideële¹²⁸ capaciteit bezit, en de Europese instellingen net minder. Invloed is eveneens waarschijnlijker als de afstand tussen de initiële standpunten van de EU en de standpunten van de belangengroepen kleiner is, en de Europese instellingen flexibel zijn om hun positie te herzien. De kans op invloed neemt volgens de auteurs tot slot toe als de discussie een belangrijk thema betreft en er minder ideële competitie is van andere belangengroepen.

3. Conclusie

Tijdens de voorbije decennia raakten lokale overheden en de Europese Unie fundamenteel met elkaar vervlochten. In de nasleep van de uitbouw van de Europese eenheidsmarkt en de ontwikkeling van het Europees regionaal beleid kreeg Europese regelgeving steeds meer

¹²⁶ Neshkova, M.I., The impact of subnational interests on supranational regulation. In: Journal of European Public Policy, 17 (8), pp.1207-1208.

¹²⁷ Panke, D., Hönnige, C. en Gollub, J., Consultative committees in the European Union. No vote – no influence? Colchester, ECPR Press, 2015, pp.161-177.

¹²⁸ Dit is de capaciteit om nieuwe, bruikbare en precieze ideeën voor te stellen als oplossing voor een probleem bij beleidsadvisering. Panke, D., Hönnige, C. en Gollub, J., o.c., p.51.

concrete invloed op lokale besturen. Omdat lokale besturen zich bewust werden van de impact van die regels zijn ze zich zelf een meer proactieve houding in het Europese besluitvormingsproces gaan aanmeten. Dit heeft, althans theoretisch, geresulteerd in een circulair proces waarin lokale overheden zowel uitvoerder als medebeslisser van Europese besluitvorming zijn. In beide hoedanigheden kunnen ze een belangrijke bijdrage leveren aan het Europese integratieproces.

In deze tekst presenteerden we een overzicht van de beide fundamentele rollen van lokale besturen in Europese besluitvorming. Naast een algemene theoretische beschouwing, maakten we telkens een stand van zaken op van het politiekwetenschappelijk onderzoek ter zake. Welke inzichten leverde ons dat op?

Het eerste deel van het overzicht toonde aan hoezeer een mix van Europese regels (richtlijnen, verordeningen, de vier basisvrijheden van de EU, rechtspraak, algemeen beleid) ingrijpt op de lokale politiek. Europese regels zijn niet enkel van tel in een breed gamma van beleidsdomeinen (bijvoorbeeld milieu, ruimtelijke ordening, toerisme, openbare diensten, lokale economie), ze bepalen nagenoeg de volledige werking van een lokaal bestuur mee (bijvoorbeeld in de hoedanigheid van regelgever, werkgever, dienstverlener en vergunningverlener). Dit gebeurt via veeleer technische bepalingen maar evenzeer via bepalingen die de kern van de financiering van het lokaal beleid of bijvoorbeeld het lokale verkiezingsproces raken. De consequenties van deze impact zijn dubbel. Voor lokale besturen betekenen Europese regels enerzijds een verlies aan beleidsautonomie. Maar tegelijk bieden ze ook mogelijkheden om de interne expertise te versterken of eigen beleidsdoelstellingen te realiseren (in het bijzonder via deelname aan Europese programma's). Vanuit Europees oogpunt vormt de top-down impact van Europese regels bovendien een opstap naar meer harmonisatie van het beleid en verdieping van het integratieproces.

Het tweede luik van de bijdrage ging dieper in op de kansen die het Europese besluitvormingsproces lokale besturen biedt om belangen op Europees niveau te bepleiten. Dit kan onder meer via belangenvertegenwoordiging gericht op het proactief beïnvloeden van het EU-regelgevingsproces. Europese besluitvorming kunnen we voorstellen als een markt van vraag en aanbod waarbij belangengroepen informatie aan de Europese instellingen (Commissie, Parlement, Raad) trachten te leveren. Die instellingen zijn zelf vaak vragende partij om via externe input de legitimiteit van hun beleid te verhogen. Lokale besturen kunnen hiervoor verschillende paden bewandelen: rechtstreekse toegang tot de EU (bijvoorbeeld via een nationale belangenvereniging of lobbykantoor in Brussel), via nationale politieke kanalen of via een Europese weg (bijvoorbeeld Europese netwerken of instituties zoals het Comité van de Regio's). Een effectieve strategie bestaat doorgaans uit een weldoordachte mix van verschillende kanalen en toegangspunten.

De dubbele rol als uitvoerder en medebeslisser van Europese regels behoort in theorie tot eenzelfde, circulaire dynamiek. Onderzoek toont echter aan dat de cirkel in de praktijk nog maar zelden echt rond is. Hoewel het Europabewustzijn bij lokale besturen de voorbije decennia duidelijk is gerijpt, blijft de actieve opvolging van Europese regelgeving voor veel besturen nog een ver-van-ons-bed-show. Proactieve lobbypogingen zijn dan al helemaal voor een beperkte groep pioniers weggelegd. Toch betekent dit niet noodzakelijk dat de lokale overheid als geheel afwezig blijft op het Europese toneel. Veel gemeenten kijken immers naar hun belangenorganisatie of een ander netwerk om de meer veeleisende

Europeaniseringsuitdagingen collectief het hoofd te bieden. Of lokale overheden hun rol op het Europese toneel ten volle kunnen spelen is voorts afhankelijk van een mix van (hoofdzakelijk politieke) processen en structurele elementen. In de eerste categorie denken we aan interne leerprocessen, intrinsieke motivatie, expertiseopbouw, politiek en administratief leiderschap, strategie en politieke connecties. De tweede categorie verwijst onder meer naar de Europese opportuniteitenstructuur (die lokale netwerken bijvoorbeeld promoot en ondersteunt), de schaal en middelen van een bestuur en, niet onbelangrijk, de structurele positie van het lokaal bestuur in de staat.

Dit laatste punt brengt ons terug bij de discussie rond de impact van Europese regelgeving op de bestaande centraal-lokale relaties in de staat. Zoals we reeds in de inleiding aangaven, daagt de Europese besluitvorming deze relaties ontegensprekelijk uit. Afhankelijkheid van Europese regels vermindert voor lokale besturen bijvoorbeeld (indirect) de afhankelijkheid van de nationale en regionale overheid. In sommige landen wordt het spanningsveld dat wordt veroorzaakt door de afgenomen impact van de centrale overheid enerzijds met haar blijvende juridische aansprakelijkheid voor de implementatie van Europese regels anderzijds, gecompenseerd door nieuwe wetgeving die de grip van de centrale overheid op de lokaal-Europese relaties tracht te vergroten. De directe toegang tot de Europese instellingen wordt door bepaalde lokale besturen dan weer ingezet om een meer autonome positie in het interbestuurlijke speelveld te verkrijgen.

Anderzijds bepalen de bestaande interbestuurlijke verhoudingen wel nog steeds hoeveel bevoegdheden lokale besturen hebben en bijgevolg hoe afhankelijk ze *de facto* van Europese regels zijn. De betrokkenheid van lokale besturen in (en informatie over) het Europese besluitvormingsproces wordt in bepaalde landen ook formeel geregeld. Een open, frequente en tijdige communicatie kan de centrale overheid bovendien veel implementatieproblemen op lokaal niveau besparen. Voorts merken we dat de centrale overheid nog vaak als poortwachter van sub-nationale mobilisatie in de EU fungeert. En in de praktijk lijkt vooral samenwerking met de centrale overheid een belangrijke route van belangenbehartiging op Europees niveau. Onderzoek suggereert zelfs dat goede interbestuurlijke verhoudingen via politieke connecties en samenwerking een uiterst waardevolle hefboom kunnen zijn in het Europeaniseringstraject van lokale besturen. We eindigen daarom op een positieve noot. Europeanisering mag de bestaande centraal-lokale relaties dan wel uitdagen, door een goede verstandhouding en samenwerking kunnen zowel de lokale als de centrale overheid slagkrachtiger reageren op de uitdagingen van het hedendaagse Europeaniseringsproces.